



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario (relatore)
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 29 aprile 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di **San Salvo (CH)**.

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *“Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti”* e s.m.i.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”* e s.m.i.;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*;

visto l’articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *“Disposizioni in materia di*

armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”;

visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* (TUSP);

visto, in particolare, l’articolo 5 del richiamato decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall’articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

vista la vista la deliberazione n. 7/2025/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo per l’anno 2025”*;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 1° febbraio 2023, n. 1 e ss.mm.;

vista la richiesta ai sensi dell’articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall’art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, trasmessa dal Comune di San Salvo, in data 24 marzo 2025 ed acquisita, in pari data, al protocollo di questa Sezione con il numero 975;

vista l’ordinanza del 24 aprile 2025, n. 13/2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Primo Referendario Bruno LOMAZZI.

FATTO

In data 24 marzo 2025, ai sensi dell’articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall’art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, il Comune di San Salvo ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una *“bozza di proposta”* rivolta a *“l’acquisizione di una quota minima (pari a € 16.000) di partecipazione della Società Ecolan spa, per poter gestire e affidare il servizio a rete relativamente ai servizi di gestione degli impianti e trattamento e smaltimento dei rifiuti...”*, unitamente alla seguente documentazione:

- una nota di richiesta di *“parere preventivo – acquisizione partecipazioni ai sensi dell’art.5, comma 1 del TUSP”*, a firma del Sindaco dell’Ente;
- il parere, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato relativo alla deliberazione del Consiglio comunale di San Salvo n. 31 del 4 ottobre 2024, avente a oggetto: *“Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l.. Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione”*;
- il riscontro del Comune di San Salvo al parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, avente ad oggetto: *“vs. Rif. N. S5120 - Parere ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 relativo alla Deliberazione del Consiglio Comunale di San Salvo n. 31 del 04*

ottobre 2024, avente ad oggetto "Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l.. Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione" – RISCONTRO;

- la relazione di notifica a mezzo posta elettronica certificata ex art. 3 bis della legge 21 gennaio 1994, n. 53, ed art. 55 legge 19 giugno 2009, n. 69 dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di L'Aquila;
- il ricorso ex art. 21-bis l. 287/1990 al Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo;
- lo Statuto della Ecolan. S.p.A..

Dalla documentazione in esame, si evince che il Comune, unitamente agli altri enti soci, ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., della quale detiene il 22,94% del capitale sociale, che gestisce, per conto dei medesimi enti soci, il servizio di smaltimento rifiuti e della gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

A seguito di interlocuzioni tra l'Ente e l'Autorità garante, in data 25 febbraio 2025 è pervenuto al Comune, dall'Avvocatura dello Stato, la notifica del ricorso depositato, da parte dell'autorità Garante della concorrenza e del mercato presso il TAR per l'Abruzzo, contro il Comune di San Salvo, Civeta S.r.l. e l'Azienda Speciale Consortile Civeta S.r.l. per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di San Salvo n. 31 del 04 ottobre 2024 avente ad oggetto *"Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta srl approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione"*.

Il comune di San Salvo intende, pertanto, individuare una soluzione alternativa alla gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti, ora affidato all'Azienda speciale Civeta, nell'eventualità in cui il giudice amministrativo dovesse confermare i rilievi sollevati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, individuando la società Ecolan S.p.a. di Lanciano, società *in house*, come possibile affidataria a seguito della prospettata acquisizione di una quota.

L'operazione prospettata dal Comune, come rappresentato nella "bozza di proposta", si concretizzerebbe mediante *"l'acquisto di una quota minima (per un importo di € 16.000) di partecipazione della Società Ecolan spa."*

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento

Il contesto fattuale sopra descritto impone una disamina della disciplina applicabile al caso in esame, considerato che l'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, è stato modificato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Nel testo previgente, tale norma prevedeva l'invio dell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, alla Corte dei conti a soli fini conoscitivi.

Il nuovo dispositivo normativo, profondamente innovando, statuisce, al comma 3, che: *“L’ amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo”*.

Il successivo comma 4, nel definire la competenza delle diverse articolazioni, centrali e territoriali, della Corte dei conti, prevede che: *“Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*.

2. Ambito applicativo

Per definire il perimetro applicativo della norma in esame, è opportuno, preliminarmente, verificare sia la natura del soggetto di diritto privato che l’Ente pubblico ritiene di costituire ovvero rispetto al quale determina di entrarne in “partecipazione”, sia quali sono i soggetti legittimati alla trasmissione dell’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione, diretta o indiretta, al fine di attivare la peculiare funzione di controllo prevista dal più volte richiamato articolo 5 del TUSP.

Il soggetto partecipato interessato dalla delibera di acquisizione o costituzione deve essere qualificabile come organismo di cui ai Titoli V e VI, Capo I, del Libro V del Codice civile.

Con riferimento ai soggetti tenuti alla trasmissione dei provvedimenti di costituzione societaria ovvero di acquisizione di partecipazioni alle Sezioni regionali di controllo, per il rilascio del pertinente parere, il comma 4 del medesimo articolo indica espressamente: *“le regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali, le università e le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione”*.

Nel caso in esame l’atto è stato trasmesso dal Comune di San Salvo.

Dalla locuzione utilizzata nella “bozza di proposta” si prospetta *“l’acquisto di una quota minima (per un importo di € 16.000) di partecipazione della Società Ecolan spa”*.

3. Procedura di verifica

Circa le tempistiche per l’adozione della deliberazione, è previsto che il termine per il rilascio del parere sia di *“sessanta giorni dal ricevimento”* e che *“la segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all’amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale”*.

Qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine normativamente previsto, che non presenta, dunque, carattere meramente ordinatorio, l’amministrazione può procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione.

Diversamente, nel caso in cui il parere sia in tutto o in parte negativo, qualora l’amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente sarà tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

4. Parametri per la verifica della conformità dell’atto.

Il terzo comma dell’articolo 5 prevede che la competente Sezione della Corte dei conti deliberi in ordine *“alla conformità dell’atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”*.

Per le verifiche di spettanza vengono, dunque, in rilievo la compatibilità tra l’oggetto sociale e le finalità istituzionali dell’ente, la corrispondenza con le attività previste *ex lege*, la coerenza con la normativa euro-unitaria sui c.d. “aiuti di Stato”, il rispetto delle prescrizioni contenute negli articoli 7 e 8 del TUSP, la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, valutata anche l’opportunità di una gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la congruenza della scelta rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa.

Da ciò l’onere, a carico del soggetto istante, di fornire una coerente ed esaustiva informativa idonea, anche grazie alla allegazione di adeguata e pertinente documentazione di natura contabile ed extra contabile, a disvelare l’iter logico e procedimentale alla base delle prospettate scelte gestionali.

4.1 Rispetto delle regole di competenza e dell’obbligo motivazionale (artt. 7 e 8 TUSP).

L’art. 7, comma 1, Tusp dispone che *“la deliberazione di partecipazione di un’amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con (...) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazione comunale”*. Il successivo articolo 8, al comma 1 prevede che *“Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino*

l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2."

Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato che: *"In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie l'art. 8 TUSP impone che l'operazione sia deliberata "secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2". Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il relativo onere motivazionale"* (cfr. delib. n. 20/SSRRCO/PASP/2022).

Inoltre, si rappresenta, che *"ad essere oggetto di verifica, ai sensi dell'art. 5, TUSP, è l'atto deliberativo di "costituzione di una società a partecipazione pubblica" (anche nei casi di cui all'art. 17, società miste pubblico-privato) o di "acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite"*. (cfr. delib. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022).

Nel caso sottoposto ad esame, l'acquisto della partecipazione non risulta essere stato autorizzato da una specifica deliberazione del Consiglio comunale, pertanto, non risulta in linea con quanto previsto dalla normativa sopra citata, la quale richiede una *"delibera dell'organo amministrativo dell'ente"*.

Risulta, infatti, trasmessa, unicamente quella che sembrerebbe essere una *"bozza di proposta"* caratterizzata da assoluta incertezza sulla natura dell'atto, sull'organo di governo comunale che lo ha adottato e sulla data di emanazione dello stesso.

Pertanto, l'atto inviato, da ritenersi inesistente e privo di alcun effetto giuridico, risulta, conseguentemente, inidoneo ad essere oggetto di un pronunciamento da parte di questa Corte ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

A latere si osserva, altresì, ai fini di una possibile futura riproposizione della proposta di acquisto della suddetta partecipazione societaria, che la documentazione offerta a corredo risulta gravemente carente sotto il profilo del requisito dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, comma 1, TUSP.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo, ferme le considerazioni di cui in parte motiva,

RILEVA

ai fini dell'esercizio della funzione di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dell'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, la mancata trasmissione dell'atto deliberativo di costituzione da adottarsi da parte del Comune di San Salvo, pertanto,

DICHIARA

il non luogo a provvedere, ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'articolo 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, con riferimento alla "bozza di proposta", trasmessa dal Comune di San Salvo, in data 24 marzo 2025,

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo PEC, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di San Salvo (CH), il quale è tenuto a pubblicarla, ai sensi della legge, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito internet istituzionale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 aprile 2025.

Il Magistrato relatore

Bruno LOMAZZI

Il Presidente

Ugo MONTELLA

Depositata in segreteria

Il Funzionario Preposto